

## 戦後日本の学校図書館史における非正規職員問題

著者名(日)	安藤 友張
雑誌名	教養研究
巻	18
号	3
ページ	1-21
発行年	2012-03
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1265/00000357/">http://id.nii.ac.jp/1265/00000357/</a>

# 戦後日本の学校図書館史における 非正規職員問題

安 藤 友 張

## 1. はじめに

館種を問わず、日本の図書館の現場では、低賃金で雇用（地方自治体の場合、法的には任用）されている数多くの非正規職員が専門的業務に従事している。たとえば、地方自治体が設置した公立図書館の場合、正規職員数よりも、非正規職員数の方が多い<sup>1)</sup>。非正規職員によって、公立図書館の現場が支えられているといっても過言ではない。近年、「官製ワーキングプア」という言葉が人口に膾炙された。公立図書館で働く非正規の図書館職員の多くがそれに該当する。

マーク・デュレイによれば、欧米には「正規」「非正規」という概念は存在せず、フルタイム（fulltime）かテンポラリー（temporary）という働き方の実態によって分けられている<sup>2)</sup>。「正規」「非正規」という呼称や同一労働同一賃金の原則が遵守されていない日本の現状は、欧米からみればきわめて奇異に映るのである。

「司書」と呼ばれる有資格の専門職が、非正規職員のままで雇用（任用）されているケースが日本の図書館現場では数多い。非正規職員が有資格で、正規職員の公務員（行政職）が無資格のため、レファレンスサービスなどの専門的な基幹業務に非正規職員が従事している場合もある。ジェネラリスト育成の人事制度と司書の専門職制度が相容れない結果、正規職員の非専門職化・非正規

職員の専門職化という現象を招いている。

学校図書館に焦点をあててみると、日本の場合、学校図書館法に規定された司書教諭以外に、同法に規定されていない学校司書と称される職員が存在する（司書教諭と学校司書の違いについては、巻末付表1「司書教諭と学校司書の法制度上の比較」を参照）。さらに、司書教諭資格の有無を問わず、校務分掌として学校図書館を担当する係教諭、図書館主任（図書主任などの名称の場合もある）といった職名の教諭も存在する。

平成9（1997）年の学校図書館法の改正によって、12学級以上の学校には必ず司書教諭を配置することが義務づけられたが、11学級以下の小規模校に配置義務はない。平成22（2010）年度の調査統計によれば、公立の義務教育学校の場合、12学級以上の学校数は全国に15,767校あるが、これは全体の50.8%であり、約半数にすぎない（平成22年度文部科学省による「学校図書館の現状に関する調査」）。司書教諭や学校司書などの専門的職員が配置されていない学校図書館も数多く存在する。「教育の機会均等」という原則から考えてみると、現在も学校図書館法は不備をかかえたままである。司書教諭が配置されていても、そのほとんどが兼任司書教諭であり、専任司書教諭ではない。言うまでもなく、専任司書教諭でなければ、学校図書館業務に専念できないのである。「学校図書館の日常的管理の便法」<sup>3)</sup>として配置され、学校図書館法の不備を補完しながら、現場の必要性に応えている多数の学校司書が存在する。学校司書の配置状況であるが、小・中学校よりも高等学校の図書館に配置されているケースが多い。公立学校の場合、小学校44.8%、中学校45.2%、高等学校73.3%となっている（前出の「学校図書館の現状に関する調査」）。

司書教諭が配置されていない学校図書館に、その代行として学校司書が配置される場合がある。正規職員として採用される場合もあるが、非正規職員として採用され、配置されるケースが多い。司書教諭と違って学校図書館法に規定されていないので、学校司書を正規職員として任用（私立学校の場合は雇用）する根拠が弱いからである。地方自治体によっては、条例や教育委員会規則に

学校司書の職名が明記されている場合があるが、そのようなケースは稀である。

学校司書という用語であるが、これは教諭ではない有給の学校図書館スタッフの総称として斯界で使用されている。文部科学省(旧文部省)は学校司書という名称を使用せず、公式文書において「学校図書館担当職員」という名称を統一使用してきた。一方、各地方自治体では、学校司書という名称を使用する場合もあるし、さまざま呼称を用いている<sup>5)</sup>。学校司書を行政職として処遇する自治体が多数を占めているが、公立の高等学校の場合、教育職(例 実習助手)として処遇する自治体もあるため、職務内容が不明確である。複数の学校図書館を兼務する学校司書が存在するなど、学校司書の任用形態・雇用状況は多種多様であるため、「これが学校司書である」と明言できない側面もある<sup>6)</sup>。

学校司書については注目すべき史実がある。戦後日本では、アメリカによる占領が終了した翌年の昭和28(1953)年に、学校図書館法が単独法として制定された。単独法としての学校図書館法は、当時の欧米諸外国でも例がなく、画期的な教育法規だったのである。その前年の昭和27(1952)年、同法が制定・施行される以前から、岡山県の公立小学校に学校司書が配置されたのである<sup>6)</sup>。戦後新教育の時代の中で、アメリカからの影響を受け、新教科の社会科とともに、教育関係者から期待されたのが学校図書館である。「新教育の花形」というべき学校図書館に専任職員が配置されたという画期的な出来事であった。歴史的にみれば、司書教諭よりも先に、学校司書が学校図書館に配置され始めたのである。

本稿では、戦後日本の学校図書館史における職員問題、とくに学校図書館法に謳われていない非正規職員<sup>7)</sup>の学校司書に焦点をあてる。今回は、考察の対象を公立学校に設置された図書館に勤務する職員に限定する。学校図書館法の成立過程などをふまえつつ、主として過去の判例を素材としながら考察する。考察の対象とする判例は、福岡県北九州市の公立学校に勤務していた学校司書の更新拒否事件である(福岡地方裁判所 昭和58(1983)年11月25日判決)<sup>8)</sup>。この裁判については、すでに、学校図書館法、教育法、労働法のそれぞれの視

点に基づいた先行研究（判例評釈）<sup>9)</sup>が存在する。筆者は、それらの視点を総合し、先行研究で実施されなかった当時の関係者に対するインタビュー調査も行いながら、当該判例の検討を通して、戦後日本の学校図書館史における本事件の位置づけを考察する。

戦後日本における学校図書館史は、専門・専任・正規の職員を配置するための学校図書館法改正運動の歴史そのものであるといっても過言ではない。本稿ではそのような認識に基づいて考察する。

## 2. 学校司書の地位確認を争点とした判例

### 2. 1 事実の概要

最初に、北九州市の学校司書更新拒否事件の概要を叙述する。X<sub>1</sub>、X<sub>2</sub>、X<sub>3</sub>の原告3名（現在3名とも物故者。原告X<sub>3</sub>は係争中に死去）は、被告北九州市に合併される前の福岡県小倉市の公立中学校に学校司書として勤務していた。X<sub>1</sub>は昭和30（1955）年から、X<sub>2</sub>は昭和32（1957）年からPTA費によって雇用されていた。昭和38（1963）年、小倉市・戸畑市・八幡市・若松市・門司市の5市が合併（新設合併）し、それにともない、原告らはPTA費による雇用ではなく、公費による任用に変更することになった。雇用形態（任用形態）の変更やその内容については、市と労働組合との間に合意がなされ、確認書<sup>10)</sup>が手交された。原告らの年齢が高齢（ここでいう「高齢」とは、北九州市の正規職員の採用試験の受験資格を超えた年齢）であることを理由に正規職員ではなく、嘱託職員としての採用であった（定数化の対象外）。原告らには期限の定めのない辞令が交付された。ただし、1年ごとの任用の更新となっていた。原告らの賃金労働条件であるが、正規職員と同じ各種手当が支給され、かつ期末・勤勉手当も支給されていた。校務を分掌するとともに、各種の学校行事にも参加するなど、正規の教職員と同じ勤務条件であった。

昭和47（1972）年1月10日、10回目の更新（勤務年数は8年3ヶ月間）を

終えた。これをもって、更新が終了し、次年度の継続任用はなかった。原告が当時の北九州市の正規職員の勧奨退職年齢を過ぎており、他の正規の一般職員との均衡を欠くことを理由に、同市は更新を拒絶した。継続任用しなかったのは、高齢と高給の2つの理由であった。しかしながら、原告らは、「学校図書館業務は専門的・恒常的職務であって、臨時的任用ではない」と主張し、地位確認を求める訴訟を起こしたのである。

昭和47(1972)年4月、先述の3名は、地位保全仮処分を求め、福岡地方裁判所小倉支部に提訴した。一審、二審ともに却下され、昭和55(1980)年、地位確認等を求めるべく、改めて同裁判所に対して提訴した。昭和58(1983)年11月、最終的には次節に述べる判決が下された。

## 2. 2 判決の要旨

主文 「原告らの請求をいずれも棄却する。」

学校司書の位置づけについて、判決では以下のように述べられている。「原告らは、いずれも学校図書館事務の嘱託としていわゆる図書館司書ないしは学校司書の職務に従事してきたものであって、その職務内容は、図書の整理（収集、注文、受け入れ、分類、目録の作成、装備、配架）、レファレンス、利用指導その他多岐に亘り、かつ専門的知識及び経験を要するものであって、他の職員がこれを兼務するものとするとその需要に応じることが容易ではなく、学校図書館に期待される本来の機能が十分に発揮されない虞れの存することが窺われ、恒常的に勤務することが、当該学校図書館にとり望ましい事務であることが認められる。ところが、現行学校図書館法上、学校図書館において前記のような専門的職務を掌ることが予定されている司書教諭については、同法5条1項は、学校には右職務を掌らせる為司書教諭を置かなければならない旨規定しながら、同法附則は、学校には当分の間司書教諭を置かないことができる旨規定しているのであって、少なくとも現行法は、学校図書館についての専門的職務を掌る学校司書ないしは司書教諭の恒常的な設置を必ずしも予定していな

いものと解される。」(下線部は筆者)

原告らの処遇について以下のように判示した。「人事行政上なるべく一般職の職員と同一に取り扱い、現場における差別感を少なくするよう配慮した結果に過ぎない。原告らが特別職として任用されたことと同人らが他の一般職々員と同様に扱われたことは必ずしも矛盾するものではなく、原告らの勤務の形態及び勤務条件の実態が一般職の職員と変わらないからといって原告らが主張するように同人らが一般職々員として任用されたものと断ずることはできない」。原告らは地方公務員法第3条3項3号の特別職の範疇に含まれる嘱託員であり、一般職ではない。したがって、「任用期限の経過とともに原告らが被告の特別職の嘱託員たる身分を失うのは当然である」。

また、北九州市と労働組合との合意事項については、以下のように述べられている。「職員団体と当局の交渉は、民間の労働組合と使用者との間で行われる契約ではなく、協議及び意見交換であるというべきであり、そこにおける合意に法的拘束力を認めることはできない」。

期限の定めのない任用条件については以下のように判示した。「昭和47年1月10日までとする嘱託期間の合意は、単なる勤務条件恒定期間ではなく、その後の措置につき双方で何ら取極めのない以上、同日をもって嘱託期間を終了させる旨の合意であると認めるのが相当である。(中略)原告らは、前記のように嘱託期間の満了によって当然に被告の嘱託員たる地位を失ったものであり、仮に、更新しないことが権利の濫用として許されないとしても、改めて認容の更新という被告の行為がなければ、原告らの嘱託たる地位は生じない」。

### 3. 考察

最初に、当判決について、図書館情報学の視点から、学校図書館法に照らしながら考察をすすめる。判決文の中で、まず注目したいのが、法令用語ではない「学校司書」という言葉が使われているという点である。福岡地方裁判所は、

傍論において、「専門的職務を掌る学校司書」と指摘している。戦後日本において、学校司書の地位確認を審理したものは当該裁判しか存在しない。司書教諭と学校司書の区別がなされており、専門職としての学校図書館職員である学校司書の存在を肯認したという点で意義のある歴史的な判決文であるといえる。

以下、問題点を指摘する。まず、学校図書館法の立法者意思を正確に理解した判決になりえていない。昭和28(1953)年、学校図書館関係者による全国的な署名運動や要請行動の結果、学校図書館法は成立した。同法では、学校図書館担当者は教員身分の司書教諭であると規定され、学校司書は除外されたのである<sup>11)</sup>。学校図書館法は議員立法で成立したことからわかるように、当時の文部省は同法制定に対して消極的であった。しかし、司書教諭の配置については、予算措置がなく、需要が供給に追い付かないという養成側(大学側)の問題<sup>12)</sup>があったので、「当分の間」という配置を猶予する附則をもうけたに過ぎない。学校図書館法公布直後の昭和28(1953)年11月の時点において、当時の文部省は「司書教諭の養成計画もできている」<sup>13)</sup>と述べている。「教諭をもつて充てる」という条文に基づき、補職辞令(併任発令)によって司書教諭の職務を遂行するにしても、学校図書館法は将来的に司書教諭の恒常的配置を前提として制定されたという解釈が可能である。当初の法案の附則では、「学校図書館法施行後5年間」<sup>14)</sup>という猶予期間が設けられた。これが昭和28(1953)年3月の吉田茂元首相のバカヤロー解散によって廃案となった、幻の学校図書館法である。その後、同年8月に、学校図書館法は公布されたが、当時の文部省は、同年発行の『文部広報』の誌上において、当初の猶予期間を10年間に延長し、公言した。同法の最大の問題点であった附則の「当分の間、司書教諭を置かないことができる」に関して、「司書教諭の恒常的な設置を必ずしも予定していない」とみなす福岡地方裁判所の文理解釈は、立法者意思を看過している。

原告らの主張によれば、北九州市の職員の中には、原告の年齢よりも上回る者も相当勤務しており、給与にしても高給とは言い難い。これは、著しく合理



性に欠く市の行政判断であった。さらに、原告は3名とも、図書館法に規定された司書資格のみならず、教員免許も有していた<sup>15)</sup>。学校図書館の場合、読書指導や図書館利用教育などの教育的業務に担当職員が従事しなければならない。司書教諭が配置されていない場合、それらの業務は学校司書が行なければならない。したがって、原告らは学校図書館に勤務する専門職としての必要条件を満たしていたといえよう。

原告らは当初 PTA 雇用であり、北九州市の誕生にともない公費によって任用される公務員となったが、この背景には、昭和35（1960）年の地方財政法の改正も関係している。法改正と同時に、当時の文部省は、昭和35（1960）年12月3日付で、「教育費に対する住民の税外負担の解消について」という事務次官通達を各都道府県教育委員会・各都道府県知事宛に出した<sup>16)</sup>。改正された地方財政法では、「市町村の職員の給与に要する経費」を「住民にその負担を転嫁してはならない」とした。つまり、市立学校に勤務する学校司書は、PTA 予算で雇用すべきではなく、公費負担の職員に任用替すべきであると解される。これが全国における学校司書の公費化運動に拍車をかけた要因のひとつであったといえよう。当時、文部省の初等中等局財務課長補佐であった佐藤は、地方財政法改正直後の昭和36（1961）年、学校司書の位置づけについて次のように述べた。「学校には学校図書館が学校教育上不可欠な設備とされ、これを設けるべきことが法定され、学校経営の責任者である学校長が、その学校図書館のためぜひとも必要と考えて雇用する職員が学校に無関係な職員であるはずがない。（中略）本来は市町村が正規の手続きをとって任用すべき職員であることに疑いをいれる余地がないであろう」<sup>17)</sup>。佐藤個人の私見も一部含まれているので、当時の文部省の完全な公式見解とは言い難い。しかし、学校図書館の現状をふまえ、文部省側も学校司書の存在理由を認め始めたのである。昭和42（1967）年の「公立高等学校の適正配置及び教職員定数の標準等に関する法律」の改正、さらに昭和44（1969）年の「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下、定数法）」の改正により、当時の文

部省は学校事務職員定数を増やした。その後、増員した事務職員を学校図書館に配置するように通達を出した（第3次義務教育諸学校における学級編制及び教職員定数改善計画）。学校司書の配置を促進する国の教育政策が実施されたのである。30学級以上の公立小学校の場合、改正された定数法によって、1名の事務職員の増員がなされ、学校司書の配置が可能となった。高等学校の場合、学校図書館事務の充実を図るために、生徒数810名以上の公立学校には事務職員1名を加算することになった。この一連の事実をふまえると、一部の地方自治体の教育委員会が、国の政策を無視し、学校司書という専門的職員の恒常的配置を促進する施策を怠ってきたことに問題があった<sup>18)</sup>。したがって、学校図書館法附則の条文解釈に拘泥するあまり、当時の国の学校図書館政策を見誤った判決である。学理的解釈ではなく、杓子定規の文理解釈がもたらした本判決の不当性を指摘できる。

次に、別の観点から検討する。原告側は嘱託期限の定めのない地方公務員法に規定する一般職であると主張したことに対して、被告側は同法上の特別職である非常勤嘱託員として任用したと反論した（一般職と特別職の違いについては、巻末付表2「地方公務員の類型」を参照）。形式的には非正規職員としての任用であっても、業務内容・勤務形態などを鑑みると、実質的には正規の常勤職員として任用されているという論理構成である。

原告側代理人であった担当弁護士によれば、本裁判では期待権侵害を主な争点とした<sup>19)</sup>。期待権とは、「将来一定の事実が発生すれば一定の法律上の利益を受けられるであろうという期待をもつことができる地位」<sup>20)</sup>である。「専門的知識及び経験を要するものであって、他の職員がこれを兼務するものとする」とその需要に応じることが容易ではなく、学校図書館に期待される本来の機能が十分に発揮されない虞れの存することが窺われ、恒常的に勤務することが、当該学校図書館にとり望ましい事務である」と判示したが、本件では、期待権が認められなかった。しかし、最近の判例では、非正規職員扱いである特別職の公務員の期待権侵害に対する賠償が認められる判例<sup>21)</sup>が出ている。このよう

な場合、原告らは、労働基準法第18条2項の解雇権濫用の禁止を公務員特別職の非常勤職員にも類推適用する可能性があることを主張している<sup>22)</sup>。ただし、地方自治体は私法上の雇用契約を締結できず、職員の雇用は行政行為<sup>23)</sup>である。したがって、労働基準法の適用除外という解釈が通説（判例の多数説）であるので、同法の類推適用を支持する判例はきわめて少数である。

#### 4. おわりに

戦後日本における学校図書館史を振りかえってみると、昭和32（1957）年、全国学校図書館協議会主催の第8回学校図書館研究大会（札幌大会）で、初めて学校図書館事務職員分科会を設け、このときの議論をふまえ、学校司書という名称が生まれた<sup>24)</sup>。以後、学校司書という用語が人口に膾炙された。本稿で取り上げた学校司書の身分・地位を争った、わが国における初めての裁判は原告敗訴という結果に終わった。しかしながら、法的根拠が全くなかった学校司書の専門性・専門職性を認めた意義のある最初の判決であった。学校司書という用語が戦後日本において初めて法廷の場で認知されたのである。

本稿で扱った事件と同時代の1980年代に、秋田県においても県立の高等学校に勤務する学校司書60名（非正規職員）が更新拒否される事件が起こった。秋田県の場合、法廷の場で争うことはなく、同県教育委員会に対する全国学校図書館協議会の働きかけによって、任用は継続され、事態は収束した<sup>25)</sup>。戦後日本において、学校図書館法制定および同法改正運動をリードしてきた同協議会による、このような功績は評価されるべきである。

本稿の「はじめに」で述べたように、平成9（1997）年に学校図書館法の一部が改正された。戦後長い間、文部科学省（旧文部省）が放置してきた学校図書館の職員問題は、同法改正によって解決の第一歩を踏み出した。そのさい、国会における審議では、「政府及び地方公共団体は、司書教諭の設置及びその職務の検討に当たっては、現に勤務するいわゆる学校司書がその職を失う結果

にならないよう配慮する」という附帯決議がなされた<sup>26)</sup>。

1960年代における公費化運動の結果、地方自治体で正規職員として採用された学校司書が、定年のため大量退職の時期を昨今迎えている（主として公立の高等学校の場合）。その後任者の補充人事が正規職員ではなく、非正規職員で補充するという傾向が見受けられる。公立図書館と同様に、官製ワーキングプアの職員を生みだしている。日本の各地方自治体では、行政改革の一環として、財政再建をするために、人件費削減を名目に非正規職員を多数採用してきた。任命権者は彼女ら（彼ら）を公共サービスに従事させている。学校司書をはじめ、専門職の範疇に含まれる図書館職員が非正規化され、その処遇をめぐって法廷で争われるケース<sup>27)</sup>も複数登場している。非正規職員を地方公務員法が規定する一般職にするか、あるいは特別職にするのかという決定権は、各地方自治体に委ねられている。法的に曖昧な位置づけに置かれているからこそ、非正規職員扱いの地方公務員の地位・身分<sup>28)</sup>が繰り返し法廷で争われるのである。

このような現状に一石を投じるため、平成22（2010）年に社団法人日本図書館協会は、千葉県野田市の公契約条例にならって、公立図書館や公立学校図書館に勤務する非正規扱いの図書館職員の待遇改善を図るべく、図書館事業の公契約基準（試案）を提起した<sup>29)</sup>。法的拘束力をもつ基準ではないが、同一労働同一賃金の理念にのっとり、正規職員とほぼ等しい賃金を支給することを要求し、官製ワーキングプアを生みださないようにする歯止めとなるものをめざしている。

学校図書館経営をめぐる近年の動向をみると、東京都杉並区立和田中学校のように、「地域支援本部」という地域住民のボランティアで学校図書館を運営する事例が登場した。さらに、三重県の公立学校のように、直接任用の専任の司書教諭や学校司書を配置せずに、民間企業に業務委託し、企業から派遣された社員のみで学校図書館を運営する事例も登場した。PFI（Private Finance Initiative）による学校図書館経営の事例も今後わが国で登場するであろう。学校図書館職員を直接任用しない場合、高橋が指摘するように、「学校図書館に

働く職員の働き方が、契約あるいは事業を受けた際の仕様書によってしぼられるということがあり、学校図書館に必要な教諭（司書教諭）と学校司書が教育内容に踏み込んで相談し合い、連携することを妨げる側面がある」<sup>30)</sup>といえよう。この問題点を克服し、学校図書館法に規定された学校図書館の設置目的である「教育課程の展開に寄与する」ためには、直接任用の専任・正規の司書教諭と専任・正規の学校司書の二職種配置が必要である。司書教諭と学校司書との対等平等による協働の学校図書館運営が望ましいと筆者は考える<sup>31)</sup>。学校図書館職員問題を論じるさい、主な論点として挙げられた以下の問い、すなわち学校図書館という施設の運営主体を、図書館領域の専門職である学校司書とするのか、あるいは教育専門職である司書教諭とするのかという問題設定<sup>32)</sup>は、不毛な論争を招くので、生産的な議論ではない。

最近の国の政策動向に言及すると、文部科学省は、平成24（2012）年度予算編成作業において、総務省に対して学校図書館関係の地方財政措置についての要望をした<sup>33)</sup>。その中で、「学校図書館担当職員（学校司書）の配置」（小学校約9,800人、中学校約4,500人）が盛り込まれた。義務教育学校の図書館では、学校司書の配置が遅れているという現状を、現在の文部科学省自身も認識している。国の学校図書館政策の進展が見受けられる。

最後に、現行法の中で、学校司書の恒常的配置の法的根拠<sup>34)</sup>を強いて求めるならば、文字・活字文化振興法（平成17年7月29日 法律第91号）の以下の条文に求めることができると思われる。「第8条 2 国及び地方公共団体は、学校教育における言語力の涵養に資する環境の整備充実を図るため、司書教諭及び学校図書館に関する業務を担当するその他の職員の充実等の人的体制の整備、学校図書館の図書館資料の充実及び情報化の推進等の物的条件の整備等に関し必要な施策を講ずるものとする」（下線は筆者）。専門・専任・正規の学校司書が配置されるためには、学校図書館法や学校教育法の本則においても、学校司書あるいはそれに相当する職名を必置職種として規定する必要がある。

## (付 記)

本稿は、平成23年度科学研究費補助金（基盤研究C）研究課題番号：22500225 研究代表者 安藤友張）による研究成果の一部である。

## 注

- 1) 日本図書館協会の調査によれば、2010年4月1日現在、公立図書館に勤務する正規職員数（専任職員数）は12,114人である（そのうち、司書・司書補の有資格者は6,188人）。一方、非正規職員数（非常勤職員・臨時職員・委託および派遣職員の合計。年間実働時間1,500時間を1名として換算）は22,492人である。日本図書館協会図書館事業委員会編『日本の図書館 統計と名簿2010』（日本図書館協会、2011年）のデータをもとに算出した。一方、学校図書館については、文部科学省による「学校図書館の現状に関する調査」が毎年実施されているが、職員数ではなく、司書教諭発令の学校数、学校図書館担当職員（学校司書）の配置校数が統計数字として公表されている。この「学校図書館の現状に関する調査」における職員調査では、正規職員・非正規職員という区分ではなく、常勤・非常勤という区分になっている。常勤の場合でも、非正規職員扱いの場合がある（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/23/06/1306743.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/23/06/1306743.htm) URL 最終確認日：2011年11月15日）。
- 2) マーク・デュレイ「Nippon ビジネス戦記「非正規」の呼称に違和感」『日本経済新聞』夕刊、2011年7月4日。
- 3) 山本順一「図書館行政研究について：行政法学の視点からその方法と理論の検討」日本図書館学会編『日本における図書館行政とその施策 論集・図書館学研究の歩み 第8集』日外アソシエーツ、1988年9月、p.17。
- 4) 「学校図書館指導員」「学校図書館支援指導員」「学校図書館補助員」「読書活動指導員」など、多様な職名が使用されている。
- 5) 日本全国の公立学校に勤務する学校司書の実態分析については、八木と高橋による調査研究がある。八木清江・高橋清・『公立学校図書館職員の現在：その配置状況と雇用実態 シリーズ図書館員の問題1』日本図書館協会、1993年。
- 6) 永井悦重「岡山市の学校図書館と戦後新教育」『日本図書館文化史研究会 2011年度研究集会・総会 予稿集』日本図書館文化史研究会、2011年9月、p.14。ただし、専任職員であったが、PTA 雇用による採用であった。岡山県以外で

は、川添によれば、東京都においても学校図書館法制定以前に、学校司書が配置されていた。川添キシ「学校司書の動向」『学校図書館』No. 99、1959年1月、p. 16-18。学校図書館法制定前に、学校司書が配置された背景には、昭和27(1952)年の図書館法の一部改正がある。施行後5年間という時限付きであったが、教員免許を有する者にあくまでも暫定的に司書資格を付与する試みがなされた。

- 7) 「正規」という言葉を国語辞書で引くと、「規則などではつきりきまっていること」（『大辞林』三省堂）という意味がある。したがって、「非正規職員」は「規則などではつきりきまっていない職員」という意味も包含している。本稿で使用する「非正規職員」という用語は、このような意味も含める。同時に、労働問題を論じるさいの一般的な用法、すなわち臨時・嘱託・有期などの形態の非正規労働に従事する職員をさしている。雇用期間の定めがなく、定年まで勤務されることが保障され、フルタイム労働に従事する職員を「正規職員」と規定すれば、それが以外の職員がすべて本稿で扱う「非正規職員」である。
- 8) 「非常勤嘱託員たる学校図書館事務員につき、任用期間満了により、その地位を失ったものとされた例：北九州市学校図書館事務員事件」『労働判例』no. 427、1984年6月、p. 53-62、p. 66。
- 9) 学校図書館法の視点からは塩見による評釈がある。塩見昇「北九州市3人の学校司書解雇訴訟の判決によせて」『図書館雑誌』vol. 78、no. 5、1984年5月、p. 256-258。塩見昇・土井陽子著『学校司書の教育実践』青木書店、1988年。塩見は、当該事件の係争中の段階において、図書館情報学の研究者の立場から、福岡地方裁判所に対して意見書を提出した。教育法の視点からは大川による評釈がある。大川るみ「学校図書館法の改正と司書教諭：学校司書の解雇をめぐる」『月刊高校教育』vol. 35、no. 12、2002年9月、p. 80-85。労働法の視点からは吉田による評釈がある。吉田美喜夫「自治体「臨職」に対する任用更新拒否の救済法理：主要判例を素材とする一考察」『立命館法学』No. 201・202（合併号）、1989年3月、p. 704-726。なお、筆者は学校司書の専門職性という視点から、北九州市の本事件について若干の考察をしたことがある。安藤友張「わが国における学校図書館職員制度に関する一考察：専任司書教諭制度と学校司書の専門職性を中心に」『生涯学習時代における学校図書館パワー』渡辺信一先生古稀記念論文集刊行会、2005年、p. 53-72。
- 10) 確認書は以下の通りであった。以下の引用は、最高裁判所事務総局行政局編『行政事件裁判例集』法曹会、vol. 31、no. 3、1980年、p. 807-808。

確認書

北九州市教育委員会と自治労北九州市職員労働組合は、市立小中学校の学校

図書館事務に従事するため PTA に雇用された学校図書館の事務に従事する者の定数化について、昭和38年7月17日に交渉を行ない、了解点に達したので、次のとおり確認する。

- 第1項 定数化の対象者は、昭和38年2月4日（以下「基準日」という。）現在、市立小中学校における学校図書館事務に従事するため PTA に雇用され、市立小中学校の学校図書館事務に従事する者のうち、選考試験に合格した者とする。
- 第2項 定数化の時期は、昭和38年10月1日とする、なお、採用に当つては面接ならびに健康診断を実施する。
- 第3項 第1項に規定する定数化対象者（戸畑区の対象者を除く。）に対し、昭和38年4月から9月までの6ヶ月、市費により1カ月につき3600円を支給する。
- 第4項 第1項に規定する定数化対象者の採用時初任給は、147000円以内とする。なお、給与の調整は、採用の翌年度から3年間に原則として三等分により行ない、その具体的方法は、今後双方で話し合う。
- 第5項 職員健康保険組合および職員厚生会に加入する件については、職員健康保険組合および職員厚生会と協議し、加入時からの事業主負担金を負担する。
- 第6項 定数化対象者の決定ならびに第1項の選考試験に合格しなかつた者の取り扱いについては別途協議する。

右記の内容に相違がないことを確認するため、ここに双方の代表者がそれぞれ記名押印の上、各1通を保有する。

昭和38年7月17日

北九州市教育委員会 教育長

香月 大

自治労北九州市職員労働組合 執行委員長 片岸 真三郎

- 11) 学校図書館法制定のさい、学校司書が除外された理由のひとつとして、当時の日本における学校図書館設置率がきわめて低かったことが挙げられる（丸山悦三郎「学校図書館法の独善性について」『図書館信州』No. 4、1955年5月、p. 3）。さらに、司書教諭という教員身分とした主な理由は、「学校図書館運営そのものが教育者としての職務であるとともに、そこで生徒と接する以上、当然教育者でなければならないと考えられた」からである（椎野正之「学校司書という言葉聞いて頭に浮かぶもろもろの事ども」『図書館雑誌』vol. 62, no. 4、1968年4月、p. 135）。
- 12) 司書教諭は免許制にすることを当初予定していたが、「免許に必要な課程を各大学に置くことが大学の教授陣容などの点からみて困難である」という理由か



- ら、任用資格制に変更され、現在に至っている。峯嶋誠「学校図書館法の解説」教育技術連盟編『学校図書館法による学校図書館の設備と運営』小学館、1953年、p.39。
- 13) 文部省中等教育課「3. 学校図書館法について E 学校図書館法に関する質疑応答」文部省初等中等教育局中等教育課編『学校図書館時報』No. 3、1953年11月、p.10。
- 14) 昭和28(1953)年3月に廃案となった学校図書館法案は、国立教育政策研究所教育図書館所蔵のマイクロフィルム「大田周夫旧蔵資料」の中に収録されている。
- 15) 弁護士A氏に対するインタビュー、2009年1月29日。
- 16) この通達では、「学校司書」ではなく、「学校図書館司書」という言葉が使用されている。当該通達について、文部省側の公式な説明については、初等中等教育局財務課課長補佐(当時)の西村による以下の解説文がある。西村勝巳「教育費に対する住民の税外負担の禁止について」『教育委員会月報』1961年1月、No.125、p.76-82。塩見は、この通達が市町村立の義務教育学校における学校司書の配置施策の分岐点であったと指摘する。彼は以下のように述べている。「私費負担がよくないのならいっそのこと人を置くこと自体を止めよう、という後ろ向きに対処する自治体も少なくなかった。義務教育学校ではむしろその方向を採るケースが多かった」(塩見昇著『学校図書館職員論』教育史料出版会、2000年、p.64-65)。さらに、塩見は、現在の都道府県立の高等学校において、学校司書の配置率が高いのは、この通達を契機として、職員配置を止めるのではなく、公費採用に切り替えた地方自治体が多かったことが一因であると指摘している。
- 17) 佐藤三樹太郎「地財法と学校司書」『学校図書館』No.128、1961年6月、p.11-12。
- 18) 昭和57(1982)年1月22日の第7回公判において、証言に立った北九州市立熊西中学校教諭B氏は以下のように述べた。「私どもの調査では筑後市、大牟田市、飯塚市等、北九州市よりも小さな財源規模の市町村でも身分化された司書(引用者注 学校司書)がいます。行政当局の読書あるいは学校図書館の役割についての認識が薄いというか軽ろんじていると考えています」。図書館員の問題調査研究委員会「北九州市学校司書不当解雇問題のその後：公判での証言から」『図書館雑誌』vol.76、no.11、1982年11月、p.692。一方、判決の傍論で福岡地方裁判所は、以下のように述べている。「北九州市が設置される合併前の小倉市、戸畑市、八幡市、門司市及び若松市(以下総称して「旧五市」という。)においては、県費負担教職員である事務職員(以下「県費負担事務職

員」という。)の不足を補うため、市費負担の事務職員を学校に配置し、あるいはその給与費をPTAが負担するいわゆるPTA雇用事務職員を学校に置くなどしていた。そして、この形態が、旧五市の合併によって設置された北九州市にそのまま引き継がれた。このため、北九州市における学校事務職員の配置は、県費負担事務職員と市費負担の事務職員とが入りまじり、その数も各区分、学校間に多くの不均衡がみられた。なお、市費負担の事務職員を配置しているのは、全国的に見ても少なく、北九州市が最高である。北九州市教育委員会は、<sup>マブ</sup>右の状況を是正するため、学校事務職員の適正配置を検討し、昭和44年から福岡県において、公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律に基づく県費負担事務職員の複数配置が昭和48年を目標に進行することとなったことに伴い、同県教育委員会に県費負担事務職員の増員を要望して折衝を重ね、現に補充的に配置されている市費負担の事務職員を、臨時的任用職員及び非常勤嘱託員から漸次県費負担事務職員に切り替えていく方針を決定した。この傍論からもわかるように、事務職員定数の問題をふまえているにも関わらず、当時の文部省による、学校司書の配置促進を明記した通達を捨象している。

- 19) 弁護士A氏に対するインタビュー、2009年1月29日。A氏の証言によれば、当初の本裁判では、法廷において本人尋問が実施されなかったため、即時抗告を行い、本人尋問を認めさせた。本人尋問では、学校図書館の現状や学校図書館法をふまえつつ、学校司書の配置の必要性を主張した。
- 20) 金子宏〔ほか〕編『法律学小辞典 第4版』有斐閣、2008年、p.187。
- 21) たとえば、東京都中野区立保育園非常勤職員再任用拒否事件（平成19年11月28日判決 東京高等裁判所）などがある。
- 22) 志田なや子「非常勤保育士に対する自治体の再任用拒否につき期待権侵害を認めた控訴審判決」『賃金と社会保障』No.1464、2008年4月、p.48。
- 23) 地方公務員の地位確認をめぐる最近の判例では以下のように述べられている。  
「地方公共団体における職員の任用行為のうち採用行為は、公法的規律に服する公法上の勤務関係を新たに設定する行為であるから、その法的性質は、行政庁が公益目的のためになす行政行為（ただし、相手方の同意を要する。）と解するのが相当であり、それゆえ、採用行為の内容は、法律によって明確に定められ、当事者間の合理的意思解釈によってその内容を変容させることはできないというべきである。」（平成15年12月26日判決 徳島地方裁判所 鳴門市正規職員地位確認請求事件）
- 24) 全国学校図書館協議会『学校図書館50年史』編集委員会編『学校図書館50年史』全国学校図書館協議会、2004年、p.50。

- 25) 「秋田県知事・教育長へ要望書を提出 全国 SLA 学校司書解雇に抗議」全国学校図書館協議会編『学校図書館速報版』1981年12月15日号（第985号）、p. 1。
- 26) 1997年の学校図書館法改正後、東京都の教育委員会は、都立高等学校に勤務する現職の学校司書（行政職）を司書教諭に切り替えるための選考試験を実施した。ただし、全員の学校司書ではなく、1年以上の勤務実績をもち、かつ教員免許および司書教諭資格を有する（取得見込みも含む）現職の学校司書が対象であった（希望者のみ）。これは、専任・正規の学校司書を兼任司書教諭へ切り替える東京都独自の学校図書館施策である。他の地方自治体では例をみない、きわめて異例の施策である。学校図書館法に照らせば、司書教諭の配置数を増やすことができたという効果があった。しかし一方で、兼任の司書教諭の一職種配置の場合、担当教科の授業時間中など、学校図書館に常駐することができない時間帯が生じるという問題点が露呈した。内尾泰子「東京都における学校司書の教諭切替について」『図書館雑誌』vol.99、no. 3、2005年3月、p.173-175。
- 27) たとえば、最近では平成20（2008）年4月に米沢市立図書館嘱託職員が山形地方裁判所に地位確認請求の訴訟を起こした。平成22年2月23日、山形地方裁判所は判決を下し、原告の請求を棄却した。
- 28) 総務省が各都道府県宛に通知した「臨時・非常勤職員及び任期付短時間勤務職員の任用等について」（平成21年4月24日付）において、非正規職員の再任用については以下のように明記されている。「ある臨時・非常勤の職に就いていた者が、任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されること自体されるものではないが、「同じ職の任期が延長された」あるいは「同一の職に再度任用された」という意味ではなく、あくまでも新たな職に改めて任用されたものと整理される」。
- 29) 松岡要「日本図書館協会の図書館事業の「公契約基準」の提起」『月刊社会教育』no.665、2011年3月、p.23-32。
- 30) 高橋恵美子「学校図書館における非正規雇用職員」『現代の図書館』vol.49、no. 1、2011年3月、p.61。
- 31) 戦後日本における学校図書館法改正運動の歴史は、「人」の問題、つまり専門・専任・正規の職員を配置することに重点が置かれていたが、司書教諭あるいは学校司書のどちらかという二者択一の一職種配置の議論のみならず、二職種併置論もあり、総じて運動自体に統一性がなかった。1970年代後半、全国学校図書館協議会・日本教職員組合・日本高等学校教職員組合（一ツ橋派）・日本高等学校教職員組合（麹町派）の4つの民間の教育関係団体が学校図書館法改正案（学校司書の法制化を明記）について合意し、一時期であったが、運動方針

を統一した（いわゆる「四者合意」）。しかしながら、1980年代前半にはこの四者合意は決裂し、今日に至っている。主な対立点は、全国学校図書館協議会が二職種併置を運動方針としているのに対して、日本教職員組合が専任司書教諭の一職種配置を主張しているということである。学校図書館法改正運動は、労働運動の側面があり、かつ関係諸団体の主義主張が異なるので、職員制度をめぐって合意形成が容易ではない。学校司書の法制化運動はきわめて複雑な様相を呈している。なお、筆者の現在の考えは全国学校図書館協議会の運動方針に近い。

- 32) 河西由美子「知識基盤社会における学びを支える図書館：「学校図書館」か「学校の中にある図書館」か」『現代の図書館』vol.46, no. 4、2008年12月、p.223-230。
- 33) 「5か年計画・学校司書配置に地財措置」全国学校図書館協議会編『学校図書館速報版』2011年12月15日号（第1853号）、p. 1。
- 34) 1980年代前半のわが国において、館種を横断する基本法規であり、かつ振興法の性格を有した図書館事業基本法を議員立法で制定させる動きがあった。この法案では「図書館の種別をとわず、図書館には専門的職務を掌らせるため、人口、児童・生徒・学生の数、あるいは、所蔵資料の量などをもとに、別に定める基準によって専門職員を置かなければならないものとする」という条文がもりこまれていた。図書館の国家統制をまねくという理由などから、当時の図書館界の強い反対運動によってこの法律は廃案となった。管見によれば、同法の趣旨に賛同した図書館関係団体は全国学校図書館協議会のみであった。同法は学校司書のみならず、公立図書館・大学図書館などに勤務する司書も必置職種として位置付ける法的根拠を明確にするという画期的な側面を有していた。注31)で述べた「四者合意」と図書館事業基本法が共に施行できていれば、日本の学校図書館における職員制度は著しく改革されたであろう。今後、筆者は稿を改めて、幻となった図書館事業基本法の意義を検討したい。

付表1 司書教諭と学校司書の法制度上の比較

	司書教諭	学校司書	〈参考〉 司 書
配置根拠	学校図書館法第5条第1項 12学級以上の学校には必ず置かなければならない。ただし、11学級以下の学校については、当分の間、配置を猶予。	制度上の配置根拠なし	図書館法第4条 必ず「置かなければならない」とまではされていない。
位置づけ	【業務】 学校図書館の専門的職務を掌る。 【職種】 主幹教諭、指導教諭又は教諭をもつて充てる（学校図書館法第5条第2項）。	【業務】 制度上の業務の定めなし 【職種】 学校事務職員（学校教育法第37条第1項・第14項等、又は「その他必要な職員」（学校教育法第37条第2項等に相当）	【業務】 図書館の専門的事務に従事する。
資格要件	学校図書館法第5条 司書教諭の講習を修了した者	制度上の資格の定めなし。 各地方自治体における採用時には、それぞれの実情に応じ、司書資格や司書教諭資格、教員免許、相当の実務経験等の資格要件を定めて、学校司書を募集。	図書館法第5条 以下のいずれかに該当する者 (1)大学（短大を含む）又は高等専門学校を卒業した者で司書講習を修了した者 (2)大学（短大を含む）で図書館に関する科目を履修した者 (3)3年以上司書補としての勤務を経験した者で司書の講習を修了した者
給与等の負担	公費負担	公費負担及び一部私費負担	公費負担
国による定数措置	教諭等についての定数措置。司書教諭のための特別の定数措置なし（司書教諭は教諭等の定数内で配置）。ただし、極めて少数であるが、地方自治体の教育委員会の独自施策によって、加配がなされる場合がある（専任司書教諭の配置）。	学校事務職員の複数配置により、一定規模以上の学校について定数措置。小・中学校については、大規模校における学校図書館担当事務職員の配置等が可能となるように、事務職員複数配置のための定数措置を行っているが、当該定数が、実際に学校図書館担当職員の定数として活用される例は極めて少ない。	

※表の作成にあたっては、文部科学省の以下のウェブサイトを参照し、一部加筆修正した。URL 最終確認日：2012年1月17日。（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/dokusho/meeting/08092920/1282905.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/meeting/08092920/1282905.htm)）

付表2 地方公務員の類型

職区分	類型	採用の種類 (根拠となる法律)	任期	勤務形態	職務・期間など
一般職	正式採用	地方公務員法第17条	期限なし	常勤	正規職員
				非常勤	非常勤職員には定年制は適用されない。法令上想定されないが、実態は不明。
			有期。労働基準法に基づき最長3年	常勤	
				非常勤	補助的業務
	臨時採用	地方公務員法第22条	有期。期間6ヶ月で更新1回	常勤	常勤が原則
		地方公務員の育児休業等に関する法律第6条1項2号		非常勤	
	再任用	地方公務員法第28条の4	1年以内	常勤	育児休業者の請求期間
		地方公務員法第28条の5		常勤	恒常的業務 (補助的業務ではない)
	任期付	地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律第4条	期間は3年から5年まで。	常勤	恒常的業務 (補助的業務ではない)
		地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律第5条	期間は3年から5年まで。	短時間	① 一定期間に業務終了が見込まれる場合。 ② 一定の期間に限り業務量増加が見込まれる場合
		地方公務員の育児休業等に関する法律第6条1項1号		短時間	上記①、②の場合に加えて ③ 対住民サービスを向上させる場合 ④ 部分休業を取得した職員に代替する場合
特別職		地方公務員法第3条3項3号	有期。労働基準法に基づき最長3年まで。	常勤	専門性・非専務制。法の趣旨は補助的業務

※表の作成にあたっては、上林陽治「地方公務員の臨時・非常勤職員に係る法適用関係と裁判例の系譜」『自治総研』no.369、2009年7月、p.37を参照し、一部加筆修正した。